

## **75 JAHRE MEXIKANISCHE BUNDESVERFASSUNG**

Am 5. Februar 1992 konnte Mexiko auf das 75jährige Bestehen seiner Verfassung zurückblicken. Bei der Inflation von Verfassungen gerade in Lateinamerika, aber auch in vielen anderen Teilen der Welt, ist schon die bloße Tatsache des Zeitablaufs bemerkenswert. Das Alter der mexikanischen Verfassung allein ist aber noch kein hinreichender Grund, sich eingehender mit ihr zu beschäftigen, als es ohnehin zur Abrundung des Bildes von einem 1992 im Mittelpunkt des Interesses stehenden Landes gehört. Es sind ihre vielfältigen verfassungstheoretischen und politikwissenschaftlichen Aspekte, die ihren außerordentlich geringen Bekanntheitsgrad eher verwunderlich erscheinen lassen. Bisweilen könnte man den Eindruck gewinnen, daß an unseren Hochschulen die politischen und sozialen Verhältnisse bei den Babyloniern und Assyriern einen höheren Stellenwert haben als die in Lateinamerika, über das nicht nur in den viel gescholtenen Massenmedien allzumeist Pauschalurteile verbreitet zu werden pflegen. Gemeinsame verfassungsrechtliche Entwicklungslinien werden undifferenziert als mißglückte Imitationen europäischer oder nordamerikanischer Verfassungsmodelle abgetan. In Wirklichkeit kann von einer kritiklosen Übernahme ausländischer Vorstellungen keine Rede sein. Der Konstitutionalismus hat in Lateinamerika eine bemerkenswert fruchtbare Diskussion hervorgebracht, die auch dann Beachtung verdient, wenn mancher Verfassungstext von vornherein zum Scheitern verurteilt war.

Was speziell die mexikanische Verfassungsentwicklung angeht, lassen sich schon bei der ersten näheren Auseinandersetzung mit ihr Themen feststellen, die die aufgrund des Einigungsvertrages ausgelöste (institutionalisierte) Verfassungsdiskussion in Deutschland beherrschen, ganz gleich, ob es sich um die Stärkung des föderativen Systems, die Einführung plebiszitärer Elemente, die Stellung der politischen Parteien oder um die verfassungsmäßige Verankerung von sozialen Rechten handelt, auf die heute die mexikanischen Verfassungsjuristen besonders stolz sind. Die 1917 zum ersten Mal in einer Verfassungsurkunde auftauchenden sozialen Prinzipien wurden inzwischen in der einen oder anderen Form in aller Welt in Verfassungstexte aufgenommen, wie auch bereits in die deutsche Reichsverfassung von 1919.

Daher muß die in Fachzeitschriften und Tageszeitungen verbreitete Abneigung gegen jede Konkretisierung der sozialen Dimension unseres Grundgesetzes befremden, weil vor dem Hintergrund eines politisch und wirtschaftlich immer enger zusammenwachsenden Europa nicht einmal die Verfassungen anderer EG-Staaten in den Blick geraten, von Verfassungen in Übersee ganz zu schweigen.

## **I. Revolution und Verfassung in Mexiko**

Von der mexikanischen Verfassung hat man zutreffend gesagt, daß sie aufgehört hat mit der Poesie der Verfassung, für die eine Freude an gelungenen Formulierungen mit geringer Aussagekraft typisch ist. Die geltende mexikanische Verfassung ist nicht zu verstehen ohne die Mexikanische Revolution, die 1910 begann. Sie ist das Werk der verfassungsgebenden Versammlung von Querétaro. Zu der nur zwei Jahre jüngeren Deutschen Reichsverfassung von Weimar bestehen auffällige Parallelen. In Mexiko wie im Deutschen Reich war es wegen andauernder revolutionärer Unruhen nicht möglich, die neue Verfassung in der Hauptstadt zu beraten. In Querétaro hatte man sich noch stärker als in Weimar selbst unter Zeitdruck gesetzt. Im Dezember 1916 begannen die Beratungen in der festen Absicht, sie bis zum 60. Jahrestag der Verfassung von 1857, bis zum 5. Februar 1917, abzuschließen. Die unangebrachte Eile erklärt manche redaktionelle Unebenheit und den Verzicht auf die 'Poesie der Verfassung' auch in sprachlicher und systematischer Hinsicht. In Weimar konnte man aus damaliger Sicht mit berechtigtem Stolz auf die erste deutsche republikanische Verfassung blicken, ohne ahnen zu können, daß ihr Geist bereits nach 14 Jahren in das Gegenteil verkehrt würde. Dagegen blieb die mexikanische Verfassung, wenn auch gewiß nicht immer gegen Verstöße und Umgehungen gefeit, bis heute in ihrem Kern erhalten und stellt die unangefochtene Grundlage des politischen Lebens dar. Von wenigen Staaten kann man sagen, daß seit 1932 alle Präsidenten ihre verfassungsmäßige Amtszeit vollendet haben. Sie traten weder freiwillig noch unfreiwillig zurück und - was in Mexiko wie in anderen lateinamerikanischen Staaten von besonderer Wichtigkeit ist - sie wurden auch nicht entgegen der Verfassung wiedergewählt; sie unternahmen nicht einmal den Versuch, die Macht über die sechsjährige Amtszeit hinaus in ihren Händen zu behalten.

Das Verbot der Wiederwahl ist nicht nur eine unabdingbare Verfassungsnorm, sondern Kernstück des politischen Glaubensbekenntnisses in Mexiko, das nicht zufällig auf jeder offiziellen Urkunde wiederholt wird. Nicht nur in Mexiko hatte sich die Wiederwahl des Regierungschefs als Quelle der Diktatur herausgestellt. Ausgerechnet der Diktator Porfirio Díaz hatte mit politischen Parole "Keine Wiederwahl" 1874 die politische Bühne erfolgreich betreten. Nach seiner ersten Amtszeit - die damals noch vier Jahre betrug - trat er zwar ab, ohne allerdings die Macht abzugeben und ließ sich dann bis 1910 immer wieder im Präsidentenamt bestätigen. Seine Amtszeit ist durch einen selektiven wirtschaftlichen Aufschwung gekennzeichnet, der aber gleichzeitig mit einer Verarmung und Entrechtung der Landarbeiter und der wachsenden Masse der Fabrikarbeiter einherging.

Die Vernachlässigung der inzwischen selbstverständlich gewordenen Prinzipien des sozialen Rechtsstaats ist auf die optimistische Überzeugung zurückzuführen, daß sich der Schutz elementarer Lebensbedürfnisse von selbst ergibt, wenn Verfassung und Gesetz Freiheit und Gleichheit gewährleisten. Die Fragwürdigkeit derartiger Auffassungen hat Anatole France auf die berühmte Formel von dem Gesetz gebracht, das es in seiner majestätischen Gleichheit den Reichen ebenso wie den Armen verbietet, unter den Brücken zu schlafen und Brot zu stehlen. Von dem dreifachen Kampfruf der Französischen Revolution, *liberté, égalité, fraternité*, beherrschen in aller Regel nur die beiden ersten Begriffe, Freiheit und Gleichheit, Diskussionen und Urkunden des Verfassungsrechts. Dabei wird man nicht bestreiten können, daß *fraternité* an sich den gleichen revolutionären Appell enthält. Man könnte vielleicht von 'sozialer Gerechtigkeit' sprechen, aber auch dieser Begriff findet nicht ungeteilte Zustimmung.

Der früh-liberale Konstitutionalismus bewirkte jedenfalls keine Verbesserung der sozialen Verhältnisse. Sie verschlimmerten sich eher, gerade weil überkommene Einrichtungen patriarchalischen Charakters als unvereinbar mit den Grundsätzen der Freiheit und der Gleichheit ersatzlos wegfielen. In besonderem Maße gilt dies für ehemals spanische Kolonien, in denen Schutzvorkehrungen von Krone und Kirche zugunsten der Indios als überholt abgeschafft wurden. Die Not der Mehrheit der Bevölkerung, die nicht in das wirtschaftliche und soziale Leben integriert war, blieb auch den Vätern der Verfassung von 1857 nicht verborgen. Der berühmte Jurist Ignacio Vallarta sprach in den Beratungen der verfassungsgebenden Versammlung davon, daß die demokratische Verfassung eine Metapher, eher noch ein Hohn bleibe, solange den Armen nicht näher definierte Rechte eingeräumt würden. Er war es dann aber auch, der die bis in unsere Zeit nachwirkende Grundüberzeugung des Liberalismus vertrat, als er vor wirksamen Einzelregelungen

warnte, die das Recht des Eigentums antasten könnten, wo doch - wie er sagte - eine Gesellschaft, die sich am Eigentum versündigt, Selbstmord begeht.

Die verfassungsgebende Versammlung von Querétaro hat sich bewußt über diese Schranken des traditionellen Konstitutionalismus hinweggesetzt. Ihr Mitglied Cravioto erklärte:

So wie Frankreich die hohe Ehre hatte, nach seiner Revolution in der ersten seiner Verfassungen die unsterblichen Rechte des Menschen feierlich zu verankern, so soll die Mexikanische Revolution den berechtigten Stolz haben, der Welt zu zeigen, daß sie die erste ist, die in einer Verfassung die heiligen Rechte des Arbeitnehmers verankert.

Er übersetzt das Prinzip des *laissez faire, laissez aller* mit den Worten: "Laßt zu, daß sie euch unterdrücken; laßt zu, daß sich euch ausbeuten; laßt zu, daß sie euch durch Hunger töten!"

Die Rechte des Arbeitnehmers wurden in vielen Einzelheiten - hervorzuheben ist vor allem der Achtstundentag - in Artikel 123 der Verfassung, der einen eigenen Abschnitt bildet, genau geregelt. Seine Bedeutung wird dadurch beleuchtet, daß eine Straße im Zentrum der Hauptstadt nach dem Artikel 123 genannt ist. Seit 1917 ist diese Verfassungsbestimmung zwar siebenzehnmal geändert und ergänzt worden; entscheidend ist aber, daß es sich stets um Fortentwicklungen der Grundsätze handelt, die von der verfassungsgebenden Versammlung von Querétaro zum ersten Mal erarbeitet worden sind. Alle wichtigen Neuerungen, die seit 1931 in einem Arbeitsgesetzbuch und seit 1943 in einem eigenen Sozialgesetzbuch enthalten sind, wurden in ihren Grundzügen auch in der Verfassung verankert.

Ein Recht auf Arbeit, das nicht ohne Grund auf verfassungsrechtliche Bedenken stößt, wenn es als einklagbarer Anspruch verstanden werden sollte, war im ursprünglichen Text von Artikel 123 nicht einmal andeutungsweise enthalten. Erst vor wenigen Jahre wurde ein Satz vorangestellt, der einen solchen Gedanken nahelegen könnte. Es ist jetzt vom "Recht auf würdige und sozial nützliche Arbeit" die Rede; der folgende Halbsatz, der die Verpflichtung zur Schaffung von Arbeitsplätzen enthält, macht aber deutlich, daß es sich um eine Staatszielbestimmung handelt, die verfassungsrechtlich als sinnvoll anzusehen ist.

Neben Artikel 123, der auch das Streikrecht anerkennt und eine Entlassung nur aus wichtigem Grunde zuläßt, ist es der Artikel 27, der die Originalität der mexikanischen Verfassung von 1917 ausmacht. Er bezeichnet als Hauptziel der Agrarreform die Auflösung des Großgrundbesitzes und die Schaffung kleiner landwirtschaftlicher Einheiten. Die Enteignung erfolgt gegen Entschädigung. Neue Eigentümer wurden bis heute überwiegend die

Gemeinden, die dann ihren Einwohnern Nutzungsrechte übertragen. Im übrigen enthält Artikel 27, der Land und Wasser innerhalb des nationalen Territoriums zum Eigentum der Nation erklärt, sehr umfangreiche und ins einzelne gehende Regelungen (in der neuesten Fassung auf fast 18 Seiten) über alle Fragen, die mit dem Boden im weitesten Sinne - einschließlich des Festlandsockels - und der Nutzung der Bodenschätze sowie der Energie zusammenhängen.

Vorschriften, die der Verwirklichung der sozialen Gerechtigkeit dienen, wurden inzwischen in allen übrigen lateinamerikanischen Verfassungen, aber auch in Verfassungen anderer Staaten verankert. Innerhalb der Europäischen Gemeinschaft enthalten die Verfassungen Spaniens, Portugals, Frankreichs, Italiens und Hollands in unterschiedlichem Umfang Normen sozialen Charakters. In der Spanischen Verfassung von 1978 und in der Niederländischen Verfassung von 1983 wird deutlich gemacht, daß es sich nicht um subjektive soziale Grundrechte handelt, sondern um Leitprinzipien der Sozial- und Wirtschaftspolitik, die aber für Gesetzgebung und Rechtsprechung verbindliche Maßstäbe enthalten. Dagegen bietet die portugiesische Verfassung Beispiele dafür, wie durch allzu weitgefaßte Regelungen der Schutz der sozial Schwachen eher verwässert als verbessert zu werden scheint.

## II. Der Amparo-Gedanke

Zur Eröffnung der verfassungsgebenden Versammlung von Querétaro widmete der Sieger der mexikanischen Revolution, Venustiano Carranza, in seiner berühmten Rede vom 1. Dezember 1916 den sozialen Problemen kaum ein Wort, dem Ausbau des Rechtsstaates dagegen breiten Raum. Eine besondere Rolle spielt in diesem Zusammenhang das *Amparo*-Verfahren, das in Mexiko eine lange Tradition hat. Es stellt ein umfangreiches Rechtsschutzsystem durch die Bundesgerichte dar, das neben die Gerichtsbarkeit der einzelnen Bundesstaaten tritt. Verfassungsrechtlich von besonderem Interesse ist das richterliche Prüfungsrecht gegenüber Gesetzen. Mexiko wurde vor allem durch das stark geachtete Buch von Tocqueville über die Demokratie in Amerika (1835 - 1840) beeinflusst, in dem vor allem die Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofes zur richterlichen Verfassungskontrolle in den USA rühmend hervorgehoben worden war. Diese wird im allgemeinen unmittelbar aus der Amerikanischen Verfassung von 1787 abgeleitet. Bei unbefangener Prüfung der Texte, die einmal von der allerdings bald 200jährigen Auslegung absieht, ist dem Wortlaut selbst kein Anhaltspunkt dafür zu entnehmen, daß

Richter befugt sein sollen, vom Kongreß erlassene Bundesgesetze auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung zu überprüfen - im Gegenteil: die Gesetze des Bundes werden gleichrangig neben der Verfassung "the supreme law of the land" genannt. Artikel 6, Abschnitt 2, der Verfassung regelt das Verhältnis des Bundesrechts zum Recht der Einzelstaaten; die Kernaussage kann mit der erheblich kürzeren Norm des Artikel 31 des Bonner Grundgesetzes "Bundesrecht bricht Landesrecht" wiedergegeben werden. Die Gesetzgebungsgewalt, die ausschließlich dem Kongreß zusteht, kann mit Hilfe des Verfassungstextes allein nicht eingeschränkt werden. Das richterliche Prüfungsrecht, die *judicial review*, stellt demnach selbst Richterrecht, *judge made law*, dar. Dieser entscheidende Gedanke hat, zum ersten Mal mit der erforderlichen Deutlichkeit, in mexikanischen Verfassungsurkunden Ausdruck gefunden.

Manuel Crescencio Rejón hat durchgesetzt, daß der *juicio de amparo* ('Schutzverfahren') unter ausdrücklicher Einbeziehung richterlicher Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen 1841 in der Verfassung von Yucatán verankert wurde. 1847 wurde eine derartige Regelung auch in die Bundesverfassung übernommen, wenngleich mit einer wesentlichen Einschränkung, die Rejón nicht hinzunehmen bereit war. Mariano Otero konnte die Versammlung, die sich um die Wiederherstellung der ersten republikanischen und föderalistischen Verfassung von 1824 bemühte, nur dadurch zur Annahme der richterlichen Verfassungskontrolle bewegen, daß er im Verfassungstext selbst die Wirkungen eines Urteils, das ein Gesetz für verfassungswidrig erklärte, auf den Einzelfall beschränkte und eine allgemeinverbindliche Entscheidung ausschloß. Diese sogenannte *fórmula Otero* ist bis heute geltendes Recht geblieben.

Ihre Berechtigung fand sie vor allem darin, daß man in einer Zeit kriege- rischer Wirren, separatistischer Bestrebungen - gerade auch von Yucatán - und eines verlorenen Krieges mit den USA besonders bestrebt war, die Bundesgewalt zu wahren und zu stärken, die man dadurch in Gefahr sah, daß Richter ein vom Kongreß verabschiedetes und vom Präsidenten ausgefertig- tes, allgemein gültiges Gesetz außer Kraft setzen. Derartige Befürchtungen sind nach fast eineinhalb Jahrhunderten kaum begründet. Heute läßt es nicht mehr vertreten, daß nur der vor einem verfassungswidrigen Gesetz geschützt wird, der selbst in der Lage ist, sich an das Gericht zu wenden. Die Beibe- haltung der *fórmula Otero* ist deshalb unsozial und zwingt zu unnötigem Pro- zeßaufwand, weil jeder einzelne, der von dem verfassungswidrigen Gesetz in seinen Rechten beeinträchtigt wird, seinerseits die Gerichte anrufen muß. Trotz dieser von den bedeutendsten Kennern des Verfassungsprozeßrechts immer geltend gemachten Gesichtspunkte ist es offenbar ausgeschlossen, die

überholte Regelung aufzuheben. Dabei entsteht bisweilen der Eindruck, daß für viele Verfassungsrechtler eher nationale als rationale Erwägungen ausschlaggebend sind. Man hält die *fórmula Otero* für den eigenständigen Beitrag zu der von den USA übernommenen *judicial review*. Im übrigen geht es um die grundsätzliche Frage, ob das *Amparo*-Verfahren überhaupt eine genuine Verfassungskontrolle durch Richter umfaßt. Dies wird sogar von manchen bei der *Amparo*-Beschwerde gegen Gesetze bezweifelt. Wer selbst in einem Kommentar zum *Amparo*-Gesetz vor den 'Tyrannei der Richter' warnen zu müssen glaubt, kann der Verfassungsgerichtsbarkeit nicht die Aufgabe zugestehen, durch allgemeinverbindliche Verwerfung verfassungswidriger Gesetze die verfassungsmäßige Ordnung zu verteidigen. Diese Funktion der Verfassungsgerichtsbarkeit findet in der verfassungsvergleichenden Diskussion gerade auch in Lateinamerika zunehmende Anerkennung, beispielsweise in Mexikos Nachbarland Guatemala, das auf seinen seit einigen Jahren bestehenden, auf Verfassungsfragen spezialisierten *Corte de Constitucionalidad* besonders stolz ist; seine Entscheidungen haben allgemeinverbindliche Wirkung (*erga omnes*).

Dem Obersten Gerichtshof Mexikos, der wie der *US-Supreme Court* in seiner Zuständigkeit nicht auf Verfassungsfragen beschränkt ist, wird immer wieder vorgeworfen, daß er seiner vornehmsten Aufgabe, die Verfassung schöpferisch auszulegen, nur unvollkommen gerecht wird. Wenn es der Rechtsprechung nicht gelingt, bestehende Verfassungsbestimmungen den veränderten Verhältnissen anzupassen, ist dies ein zusätzlicher Grund für die zahllosen Verfassungsänderungen, die für Lateinamerika typisch sind. Durch Änderungen der Verfassung und der Ausführungsgesetze ist man bemüht, die Stellung des Obersten Gerichtshofes zu stärken. Dazu gehört auch die förmliche Anerkennung einer ständigen Rechtsprechung, die an die angelsächsische Bindung an Vorentscheidungen erinnert, aber nicht so weit geht. Es wäre gewiß voreilig, aus der größeren Zurückhaltung gegenüber Gesetzgeber und Regierung den Schluß zu ziehen, die Gerichtsbarkeit begnüge sich mit der Rolle eines Erfüllungsgehilfen für die politisch maßgebenden Kräfte. Dieser Vorwurf wird gerade auch in Mexiko immer wieder erhoben. Dagegen haben zumal ausländische Autoren herausgestellt, daß von einer Abhängigkeit des Obersten Gerichtshofes vom Präsidenten der Republik keine Rede sein kann, auch wenn dieser seine Mitglieder ernennt. Selbst für die Zeiten vor der Revolution gibt es Beispiele selbstbewußter Entscheidungen von Richtern. Heute stellt jedenfalls der Oberste Gerichtshof einen nicht zu unterschätzenden Faktor im politischen Leben Mexikos dar und trägt zur Stabilität der bestehenden Ordnung bei.

### III. Das mexikanische Präsidialsystem

Das politische System Mexikos ist durch die starke Stellung des Präsidenten gekennzeichnet; dieser ist mächtiger als der Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika, dem Ursprungsland des Präsidialsystems, der bei wichtigen Personalentscheidungen auf die Zustimmung des Senats angewiesen ist und von diesem dabei immer wieder einmal desavouiert wird. Nach Artikel 80 der mexikanischen Verfassung beruht die Ausübung der obersten Exekutivgewalt der Union auf einer Person, die "Präsident der Vereinigten Mexikanischen Staaten" genannt wird. Die Einmaligkeit des Präsidenten wird ferner dadurch unterstrichen, daß die Verfassung nicht einmal einen Vizepräsidenten vorsieht. Sollte der Präsident sein Amt nicht ausüben können, trifft der Kongreß die notwendigen Entscheidungen bis zur Neuwahl. Mexiko hat in seiner Geschichte schlechte Erfahrungen mit Vizepräsidenten gemacht. In den ersten Jahren nach der Unabhängigkeit wurde jeweils der Kandidat, der die zweitmeisten Stimmen erhalten hatte, Vizepräsident. Das war vielfach ein Liberaler, der dann das Staatsschiff in die entgegengesetzte Richtung lenkte, wenn der konservative Amtsinhaber abwesend oder wieder einmal - wie insbesondere General Santa Ana - der Regierungsgeschäfte überdrüssig war. Politische Verwicklungen konnten aber auch nicht dadurch ausgeschlossen werden, daß der Vizepräsident der gleichen Partei wie der Präsident angehörte oder sogar mit diesem eng befreundet war. Selbst wenn man den Präsidenten des Obersten Gerichtshofes zum Vizepräsident machte, weil man von ihm noch am ehesten die erforderliche Loyalität erwartete, mußte man bittere Enttäuschungen erleben, wie 1862, als Gerichtspräsident Iglesias seinen persönlichen Freund, den Präsidenten Sebastián Lerdo de Tejada, stürzte.

Das gegenwärtig bestehende, völlig auf den jeweiligen Präsidenten abgestellte Herrschaftssystem geht auf Präsident Lázaro Cárdenas zurück, der 1934 sein Amt antrat. Mexikanische Verfassungsjuristen haben gesagt, in Mexiko nehme der Präsident eine Stellung ein, die - wenngleich auf Zeit - mit der eines absolutistischen Königs im 18. Jahrhundert zu vergleichen ist. Derartige Feststellungen liegen zwar schon einige Jahre zurück, haben aber im Kern ihre Gültigkeit keineswegs verloren, obwohl es immer wieder scheint, als wäre diese Ära des mexikanischen Präsidialismus vorbei, wie beispielsweise nach den Wahlen 1988. Die entscheidenden Weichen besonders auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Entwicklungspolitik werden nach wie vor vom Präsidenten gestellt. Seine Macht beruht nicht nur auf der Beherrschung der Exekutive, sondern vor allem auch auf der Herrschaft über seine Partei, selbst wenn er formal nicht ihr Vorsitzender ist. Diese Partei und



ihre Entwicklung sind so bemerkenswert, daß sie noch einer besonderen Erörterung bedürfen.

Der Vergleich mit den Königen aus dem Zeitalter des Absolutismus darf freilich nicht allzu wörtlich genommen werden. Die Grenzen, die der Exekutive durch die Gerichtsbarkeit gesetzt werden, sind bereits erörtert worden. Dazu kommt die Kontrolle durch die Abgeordnetenkammer, in die 1988 so viele Vertreter der Opposition gewählt worden sind wie nie zuvor, und durch den Senat, in dem 1988 zum ersten Mal seit 1929 die Opposition vertreten ist. Als Faktoren einer wirksamen Gewaltenteilung sind aber zunehmend auch die föderativen Strukturen anzuführen, die in der offiziellen Bezeichnung 'Vereinigte Mexikanische Staaten' wie bei uns in dem Namen 'Bundesrepublik Deutschland' zum Ausdruck kommen. Es wäre deshalb auch nicht korrekt, in dem Titel dieses Beitrags einfach von der mexikanischen Verfassung zu sprechen; denn neben der mexikanischen Bundesverfassung gibt noch 31 Verfassungen der Gliedstaaten, die sich selbst als souverän bezeichnen. Dies trifft zwar in einem Bundesstaat nicht zu, zeigt aber, wie ernst die Selbständigkeit der Bundesstaaten genommen wird. In der Verfassungswirklichkeit kam die Autonomie der Einzelstaaten lange Zeit zu kurz. Im Jahre 1983 hat man die anhaltenden Bemühungen, den vorher tatsächlich herrschenden Zentralismus durch eine weitergehende Dezentralisierung zu mildern, auch in der Verfassung verankert. In Artikel 26 wurde für nationale Entwicklungsprogramme eine stärkere Einbindung der 'föderativen Körperschaften', wie die 'souveränen Staaten' neutral genannt werden, vorgeschrieben und gleichzeitig die Möglichkeit geschaffen, die Bevölkerung durch Volksbefragung in die nationale Entwicklungsplanung einzuziehen. Für den Bundesdistrikt, das Gebiet um die Hauptstadt, wurden darüber hinaus Volksabstimmungen und Volksinitiative nach schweizerischem Vorbild zugelassen. Die verfassungspolitischen Bemühungen um eine bessere Partizipation der Bevölkerung verdienen besondere Aufmerksamkeit. Trotz dieser sicher nicht bedeutungslosen Bemühungen zur Abmilderung des Präsidialsystems spricht man immer noch von *Dedocracia*, um damit die 'Herrschaft des Fingers' (des Präsidenten) zu kennzeichnen. Immerhin werden die Gouverneure der angeblich 'souveränen Staaten' nicht mehr einfach durch die Bundesexekutive abgesetzt, sondern eher als Verfügungsmasse des Präsidenten bei der Berufung in wichtige Ämter der Partei oder der Bundesregierung behandelt.

In Mexiko setzt sich immer mehr die Überzeugung durch, daß regionale Probleme nicht allein von der Hauptstadt der Republik aus geregelt werden sollten. Dort können die örtlichen Verhältnisse nicht so gut wie vor Ort beurteilt werden. Andererseits wäre die Verwaltung insbesondere in kleinen abgelegenen Staaten überfordert, wenn sie ganz auf sich gestellt komplizierte

Entwicklungsprogramme verwirklichen sollte. Seit einigen Jahren ist man dazu übergegangen, die Abwanderung qualifizierter Kader der Bundesverwaltung in die Einzelstaaten zu fördern und dort gleichzeitig den örtlichen Experten, die an den Universitäten des betreffenden Einzelstaates ausgebildet worden sind, die Möglichkeit zur Zusammenarbeit und schließlich zu einer selbständigen Vollendung des Projektes zu geben. Aber auch bei diesen erfolgreichen Bemühungen um Dezentralisierung ist nicht zu übersehen, daß die entscheidenden Weichenstellungen nach wie vor von der Bundesexekutive, d. h. bei allen wichtigen Projekten vom Präsidenten der Republik ausgehen.

#### **IV. Die Konstitutionalisierung der politischen Parteien**

Rechte und Pflichten der Parteien wurden durch die politische Reform von 1977 in der mexikanischen Verfassung verankert. Dem Artikel 41, welcher der Ausübung der Volkssouveränität gewidmet ist, wurden fünf neue Absätze über Rechte und Pflichten der politischen Parteien angefügt, die in jüngster Zeit durch sechs weitere Absätze erweitert worden sind. Es geht dabei nicht nur um grundsätzliche Fragen, wie man nach dem bisherigen Kontext erwarten könnte, sondern um eine Fülle freilich äußerst bedeutsamer technischer Einzelheiten, die mit der Erstellung der Wählerverzeichnisse, dem Zugang der Parteien zu den Massenmedien, der Stimmenzählung und der Wahlprüfung zusammenhängen.

Die politischen Parteien sollen nach der mexikanischen Verfassung die Mitwirkung der Volkes am demokratischen Leben fördern, zur Integration der nationalen Repräsentation beitragen und als Organisation von Bürgern diesen den Zugang zur Ausübung der öffentlichen Gewalt ermöglichen. Die Konstitutionalisierung der politischen Parteien ist seitdem in vielen lateinamerikanischen Staaten, 1978 auch in Spanien, verwirklicht und in der internationalen Diskussion theoretisch weiterentwickelt worden. Während früher die Verfassungstexte über dieses wichtige Thema hinweggingen, war das Bonner Grundgesetz die erste Verfassungsurkunde, die in Artikel 21 die Rolle der Parteien, wenn auch unvollkommen, aber doch richtungsweisend hervorhob. Andere Verfassungen - etwa die mexikanische oder die italienische - hatten schon früher Parteien lediglich im Zusammenhang mit der Vereinigungsfreiheit erwähnt. Inzwischen sind mehrere lateinamerikanische Verfassungen sowie die spanische und die portugiesische, näher auf die Funktio-

nen der politischen Parteien, insbesondere bei der Nominierung von Kandidaten und der Erfüllung ihrer Aufgaben im Parlament, eingegangen.

In Mexiko wird die politische Situation seit 1929 von der Partei geprägt, die sich auf die Mexikanische Revolution beruft. Sie wird als die dienstälteste Partei der westlichen Welt bezeichnet. Der Verlauf der Revolution und die Epoche der Machtkonsolidierung nach Verabschiedung der Verfassung von 1917 wurden weniger von Parteien als vielmehr von Gruppierungen um einzelne Revolutionsführer, *caudillos*, geprägt. Von diesen waren viele kaum ernstlich an einer Regierungsbeteiligung interessiert. Auch der Sieger der Revolutionskämpfe, Venustiano Carranza, trat nicht als Chef einer Revolutionspartei auf, sondern mit dem Anspruch, die verfassungsmäßige Ordnung wiederherzustellen. Nach dessen Ermordung arbeitete Revolutionsgeneral Alvaro Obregón, der von 1920 bis 1924 Präsident war, zunächst mit einer liberalen konstitutionalistischen Partei, dann mit wechselnden Koalitionen zusammen. Sein Nachfolger war General Plutarco Elías Calles, der wie er zur sogenannten Dynastie von Sonora gehörte. Calles setzte eine Verfassungsänderung durch, die das Verbot der Wiederwahl auf die unmittelbar anschließende Wahlperiode begrenzte, und erreichte so die Wiederwahl seines Freundes Obregón. Dieser wurde jedoch ermordet, bevor er sein Amt antreten konnte. Calles war deshalb bemüht, eine neue Plattform für seine Macht zu schaffen. In einem Manifest erklärte er 1928, wegen des Fehlens von *caudillos* sei es notwendig, daß sich die politischen Kräfte in ständigen Parteien organisieren, um das Werk der Revolution fortzusetzen. Ferner wies er auf die Notwendigkeit hin, zu einer Herrschaft der Institutionen zu gelangen.

Die 'Partei der Revolution' wurde im März 1929 in Querétaro gegründet. Sie hieß zunächst *Partido Nacional Revolucionario*. Als *Jefe Máximo de la Revolución* hielt Calles alle Macht in Händen und bestimmte darüber, wer Präsident und wer abgesetzt wurde. 1934 beendete der neue Präsident Lázaro Cárdenas die Ära des *maximato*. Er schob Calles, als dieser auch ihm mit Absetzung drohte, in einem Flugzeug nach Texas ab und machte damit die von Calles angekündigte Herrschaft der Institutionen wahr. Cárdenas organisierte die Partei der Revolution und ließ sie *Partido de la Revolución Mexicana* nennen. Ihren heutigen Namen *Partido Revolucionario Institucional* erhielt sie 1946 unter Präsident Miguel Alemán. Üblich ist die Abkürzung PRI. Es hängt viel davon ab, ob der PRI allmählich aufhört, 'offizielle Partei' zu sein, wie sie selbst in Lehrbüchern des Verfassungsrechts ohne Anführungszeichen genannt wird, um zu einer ganz gewöhnlichen Mehrheitspartei zu werden, gemäß der Ankündigung des gegenwärtigen Präsidenten Carlos Salinas de Gortari im Wahlkampf 1988.

Das ursprünglich nahezu vollständige Monopol wurde im Laufe der letzten Jahrzehnte durch ständige Änderungen des reinen Mehrheitswahlsystems zunehmend gemildert. 1962 wurden den Parteien zunächst bis zu 20 Sitze zugestanden, die 2,5 Prozent der Stimmen erhielten. Diese Mindestquote wurde dann auf 1,5 Prozent gesenkt, um - wie die damals größte Oppositionspartei *Partido de la Acción Social* (PAN) nicht ganz zu Unrecht behauptete - kleinere Satellitenparteien des PRI, die besonders bei Intellektuellen Anklang finden, zu begünstigen. Die Zahl der Sitze, die nach den Grundsätzen des Verhältniswahlrechts einer Partei zugestanden wurden, stieg zunächst auf 25, durch die 'politische Reform' 1977 auf 100 (neben 300 nach dem Mehrheitswahlrecht) und durch die 'politische Erneuerung' auf 200.

Im Jahre 1988 fanden die ersten Wahlen nach dem neuen Wahlsystem statt. Wegen ihrer überraschenden Ergebnisse fanden sie in aller Welt große Beachtung. Mit 50,4 Prozent der Stimmen errang der neue Präsident Salinas die knappste Mehrheit in der Geschichte Mexikos. Zum ersten Mal seit der Gründung der Partei der Revolution waren vier Oppositionspolitiker im Senat vertreten. Im Abgeordnetenhaus schmolz die bisher stets überwältigende Mehrheit der Regierungspartei auf 20: ihren 260 Abgeordneten standen 240 Abgeordnete der Oppositionsparteien gegenüber.

Die bisher stärkste Oppositionspartei PAN wurde 1988 zum ersten Mal von einer völlig neuen Partei überrundet, die auf Anhieb 31 Prozent der Stimmen erhielt. Ihre größten Erfolge errang sie im Bundesdistrikt, dem Gebiet um die Hauptstadt. Es war der linksgerichtete *Frente Democrático Nacional* (FDN), der von Cuauhtémoc Cárdenas gegründet worden war. Der Name des Gründers ist zugleich das Geheimnis eines vorübergehenden Erfolges: Cuauhtémoc, der den letzten Widerstand der Azteken gegen die spanische *conquista* organisierte, verkörpert das bewußt gepflegte indianische Erbe; Lázaro Cárdenas, der Vater des Kandidaten, hatte sich vor allem durch die Verstaatlichung der US-amerikanischen Erdölgesellschaften und die intensive Verwirklichung der Agrarreform revolutionären Ruhm erworben.

Die hohen Stimmenverluste des PRI im Jahre 1988 hatten verschiedene Gründe, die - wie die letzten Parlamentswahlen im Jahre 1991 zeigten - nicht mehr in gleicher Weise nachwirken. Die Wirtschaftspolitik des vor 1988 regierenden Präsidenten Miguel de la Madrid Hurtado hatten zwar zu einer Eindämmung der Inflation und zu einer Konsolidierung der Staatsfinanzen geführt. Die Opfer, die von der Bevölkerung verlangt wurden, waren aber außergewöhnlich hoch: die Reallöhne waren gegenüber 1982 auf die Hälfte ihres Wertes gesunken. In der Hauptstadt war das Ansehen des politischen Systems besonders auch wegen des Versagens beim Erdbeben im Jahre 1985 tief gesunken. Die verbreitete Korruption wurde durch eine Reihe von Skan-

dalen offenkundig. Ihre Bekämpfung war an sich ein hervorragendes Verdienst des Präsidenten, dem man auch persönlich keine Bereicherung nachsagen kann. Eine Aktion der Selbstreinigung ist aber niemals populär. Sie stieß auch innerhalb des PRI auf den Widerstand der sogenannten Dinosaurier, der etablierten Parteibosse, die sich lieber auf Manipulationen der Massen und auf Wahlfälschungen als auf eine Öffnung zum demokratischen Pluralismus verlassen.

Die hohe Auslandsverschuldung Mexikos hat sich zu einer Zeit entwickelt, als man mit weiteren Ölpreisteigerungen und weiteren Erdölfunden rechnete. Damals meinte Präsident José López Portillo, Mexiko müsse sich daran gewöhnen, mit seinem Reichtum zu leben. Der mexikanischen Regierung kommt es gegenwärtig darauf an, die Konsolidierungs- und Entwicklungspolitik fortzusetzen und die hierfür erforderliche Kreditwürdigkeit zu erhalten. Dabei hat sie eindrucksvolle Fortschritte erzielt, die weltweit anerkannt werden. Die Bildung einer Freihandelszone mit den USA und Kanada wird sie abrunden, wenn denn alle Hindernisse, die ihm noch im Wege stehen, überwunden sein werden.

Politisch konnte die Regierung den Boden, den sie 1988 verloren hatte, im Jahre 1991 weitgehend zurückgewinnen. Der *Frente Democrático Nacional* trat bei den Parlamentswahlen nicht mehr an. Eine der Nachfolgerparteien, die 'Partei der demokratischen Revolution' (PRD) errang nur noch 41 Sitze, eine weitere, die 'Partei der cardenistischen Front zum nationalen Aufbau', 23. Stärkste Oppositionspartei ist wieder der PAN mit 89 Sitzen, obwohl er in den Medien immer als reaktionär und klerikal hingestellt wird und dem PRI, der jetzt wieder über 320 Sitze verfügt, wegen einer teilweisen parlamentarischen Zusammenarbeit mit dem PAN die heftigsten Vorwürfe gemacht werden.

## V. Die jüngste Verfassungsentwicklung

Die bereits bei der Entstehung der mexikanischen Verfassung deutlich gewordene Neigung, an historische Daten, nämlich die Verkündung der Verfassung vom 5. Februar 1857, anzuknüpfen, wurde auch bei ihrem 75jährigen Bestehen deutlich. Man begnügte sich nicht damit, des Jahrestages der Verkündung in einem offiziellen Festakt zu gedenken, sondern veranstaltete an historischer Stätte, im Theater der Republik in Querétaro, wo die Verfassung beraten und verkündet wurde, einen mehrtägigen internationalen Kongreß, auf dem neben mexikanischen Verfassungsrechtlern und Historikern Exper-

ten aus mehreren Staaten Europas, Nord- und Südamerikas mit viel beachteten Beiträgen vor dem 75jährigen Jahrestag des Inkrafttretens der Verfassung am 1. Mai 1992 zu Wort kamen. Vor allen Dingen ließ es sich aber Präsident Salinas de Gortari nicht nehmen, eine tiefgreifende Reform der Verfassung zu deren Jubiläum in Kraft setzen zu lassen. Allerdings kam der verständliche Stolz auf den Bestand der Verfassung nicht über die kaum noch zu zählenden Verfassungsänderungen hinwegtäuschen, die seit 1917 erfolgt sind. Die jüngste Verfassungsreform schreckt nicht vor Grundanliegen der mexikanischen Revolution zurück, auf denen die Verfassung von Querétaro beruht.

Lange Zeit schien es, als sei der sich zur Kirchenfeindlichkeit steigernde Antiklerikalismus der Revolutionäre und derjenigen, die sich auf die Revolution beriefen, die verbindende Klammer, wenn man bei den sozialen Reformen nicht weiterkam, besonders für diejenigen, die inzwischen selbst zu Besitz und Ämtern gekommen waren. Noch in den dreißiger Jahren wurde im Bundesstaat Tabasco die in der übrigen Republik nach wenigen Jahren aufgegebene Verfolgung der katholischen Kirche fortgesetzt, zu der sich der überwiegende Teil der Bevölkerung bekennt. Die kirchenfeindlichen Vorschriften der Verfassung blieben jedenfalls bis 1992 bestehen, ohne daß die Kirche auf ihre Aufhebung gedrungen hätte.

Eine zentrale Vorschrift ist Artikel 130, der in seiner ursprünglichen Fassung 'irgendeiner der religiösen Gruppierungen, den sogenannten Kirchen' die Eigenschaft einer juristischen Person und damit die Möglichkeit versagte, Grundbesitz zu erwerben. Nach einer entsprechenden Änderung auch von Artikel 27 der Verfassung können jetzt Kirchen und religiöse Gruppierungen unter bestimmten Voraussetzungen Grundbesitz erwerben, den sie zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben benötigen. Geistlichen wird zum ersten Mal das aktive Wahlrecht eingeräumt, sie können aber weiterhin weder gewählt werden noch sich politisch betätigen; eine politische Partei, die sich - wie die christdemokratischen Parteien in Europa und auch in Chile - ausdrücklich auf christliche Überzeugungen bezieht, bleibt verboten. Das bisher geltende Verbot des Religionsunterrichts auch außerhalb der öffentlichen Schulen wird aufgehoben. Religiöse Veranstaltungen werden auch außerhalb von Kirchen zugelassen. Damit werden die zahlreichen Prozessionen beispielsweise zur Jungfrau von Guadalupe, die am 12. Dezember jedes Jahres Hunderttausende zusammenführen, endlich mit der Verfassung vereinbar, deren Wortlaut sie bisher widersprachen.

Noch bedeutsamer sind erneute Änderungen im Bodenrecht. In Artikel 27, der inzwischen durch vierzehn verschiedene Änderungen seit 1917 in vierzig Punkten verändert worden ist, sind entscheidende Maßnahmen zur Agrarreform ergriffen worden, die den gesamten ländlichen Raum umgestalten soll. Vor- und Nachteile des *ejido* in seiner bestehenden Form als bloßes Nutzungsrecht sind Gegenstand kontroverser Erörterungen, die sicherlich auch mit der Verfassungsreform nicht beendet sein werden. Wichtiges Ziel ist die Stärkung der Eigentümerrechte, die über ein bloßes Nutzungsrecht hinausgehen. Vor einem Recht zur Veräußerung war man immer wieder zurückgeschreckt, weil man befürchtete, daß dann bald wieder durch Aufkauf von Kleineigentum offen oder verdeckt Latifundien entstünden. Dagegen wurden Vorkehrungen getroffen, deren Wirksamkeit sich erst noch herausstellen muß. Bemerkenswert ist der ausdrückliche Schutz des kleinen Eigentums, der nicht zufällig an die Sozialenzyklika Leo XIII. von 1891 erinnert. Schon die verfassungsgebende Versammlung von Querétaro wurde weniger von marxistischem Gedankengut, das erst acht Monate später in Rußland zum Zuge kam, als insbesondere auch von der katholischen Soziallehre beeinflusst.

Eine weitere Verfassungsänderung verdient besondere Aufmerksamkeit. In Artikel 4, der - aber erst seit 1974 - die Gleichberechtigung von Mann und Frau, den Schutz der Gesundheit und die Versorgung mit Wohnungen zum Gegenstand hat, wurde ein neuer Absatz vorangestellt, um den Schutz der indianischen Sprachen, Kulturen, Sitten und Organisationsformen zu gewährleisten. Wenn diese Vorschriften auch nicht ganz so einmalig in Lateinamerika sind, wie es ihre Verfasser hinstellen, kann darin ein weiterer Beitrag zum Schutz der indianischen Bevölkerung gesehen werden, der nicht mehr zugemutet werden soll, ihre kulturelle Identität aufzugeben.

Unabhängig davon, wie man die Auswirkungen der jüngsten Verfassungsreformen im einzelnen beurteilen mag, läßt sich feststellen, daß Mexikos Verfassungstradition, aber auch seine Fähigkeit, neue Entwicklungen auf eine verfassungsmäßige Grundlage zu stellen, bei der Bewältigung sozialer und wirtschaftlicher Probleme weiterhin eine wichtige Rolle spielen werden.

## Literatur

Carpizo, Jorge (1979):

*La Constitución mexicana de 1917*, México D. F.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Comentada, México D. F. 1985.

Fix-Zamudio, Héctor (1976):

"Verfassungskontrolle in Lateinamerika", *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, 25.

Fix-Zamudio, Héctor (1987):

"Prólogo", in: Andrea Sánchez/Newman Valenzuela/Rodríguez Lozano/Sánchez Bringas/Solano Yáñez (Hg.): *La Renovación política y el sistema electoral mexicano*, México D. F.

Horn, Hans-Rudolf (1969):

*México: Revolution und Verfassung*, Hamburg.

Horn, Hans-Rudolf (1979):

*Legitimation und Grenzen der Exekutive - Vergleichende Betrachtungen zur gegenwärtigen Verfassungsentwicklung in Mexiko und der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin.

Horn, Hans-Rudolf (1980):

"Die Nichtigkeit verfassungswidriger Gesetze als verfassungsrechtliches Problem", *Die Öffentliche Verwaltung*, 84.

Horn, Hans-Rudolf (1980):

"Grundzüge des mexikanischen Verfassungsrechts", *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts* 29.

Horn, Hans-Rudolf/Weber, Albrecht (Hg.) (1989):

*Richterliche Verfassungskontrolle in Lateinamerika, Spanien und Portugal*, Baden-Baden.

Kimmel, Adolf (1987):

*Die Verfassungen der EG-Mitgliedsstaaten*.

Tena Ramírez, Felipe (1987):

*Derecho constitucional mexicano*, México D. F.

Wehner, Friedrich (1978):

*Grundlagen einer mexikanischen Verfassungsgeschichte*, Hamburg.